



Revue Interventions économiques

Papers in Political Economy

44 | 2012

Économie politique du Québec contemporain. Une perspective sectorielle

Entre réingénierie et continuité : réforme libérale des sociétés d'État québécoises et nationalisme économique (2003-2012)

Between Re-Engineering and Continuity: Liberal Reform of Quebec Crown Corporations and Economic Nationalism (2003-2012)

Hubert Rioux Ouimet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1602>

DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1602](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1602)

ISBN : 1710-7377

ISSN : 1710-7377

Éditeur

Association d'Économie Politique

Référence électronique

Hubert Rioux Ouimet, « Entre réingénierie et continuité : réforme libérale des sociétés d'État québécoises et nationalisme économique (2003-2012) », *Revue Interventions économiques* [En ligne], 44 | 2012, mis en ligne le 01 novembre 2011, consulté le 25 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/interventionseconomiques/1602> ; DOI : [10.4000/interventionseconomiques.1602](https://doi.org/10.4000/interventionseconomiques.1602)

Ce document a été généré automatiquement le 25 mai 2019.



Les contenus de la revue *Interventions économiques* sont mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution 4.0 International.

Entre réingénierie et continuité : réforme libérale des sociétés d'État québécoises et nationalisme économique (2003-2012)

*Between Re-Engineering and Continuity: Liberal Reform of Quebec Crown
Corporations and Economic Nationalism (2003-2012)*

Hubert Rioux Ouimet

Neuf ans de réingénierie : où en sont nos sociétés d'État?

- 1 Les Québécois ont élu un gouvernement libéral il y a de cela neuf ans¹. Il s'agit d'une période suffisamment longue pour permettre à un gouvernement de réorganiser de manière importante l'économie politique d'une province. Qui plus est, les Libéraux proposaient avant leur élection et durant les premières années de leur mandat de procéder à une réingénierie substantielle de l'État en revoyant le « modèle québécois » d'économie politique (Juillet *et al.*, 2002; Proulx, 2002), axé notamment sur la concertation et l'intervention de sociétés d'État facilitant l'accès au capital patient et de risque. Plusieurs années avant leur élection, les Libéraux en appelaient effectivement à une rationalisation de ce modèle (Charest, 2000; Jérôme-Forget, 2000), qui donnerait au secteur privé une part accrue de responsabilité quant au développement économique, favoriserait une efficacité sectorielle supérieure et permettrait le retrait progressif de l'État. Les propositions libérales – que d'aucuns ont associées à une démarche idéologique (Rouillard *et al.*, 2003) – étaient claires : elles invitaient le Québec à « s'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité », ce qui impliquerait de reconnaître que « l'entreprise privée, en raison de sa capacité à réagir et à s'adapter au changement, est la mieux placée pour répondre aux besoins du Québec de demain » (Jérôme-Forget, 2000 : 203).

- 2 Les Libéraux prônaient en fait une réorganisation de l'interventionnisme étatique fondée sur un modèle de réforme propre au secteur privé. L'idée de « réingénierie », tirée du *best-seller* de Michael Hammer et James Champy, *Re-engineering the Corporation : a Manifesto for Business Revolution* (1993), implique que l'entreprise moderne doive rompre avec les pratiques tayloriennes pour embrasser un mode de gestion axé sur l'innovation et la flexibilité continues (Boismenu, Dufour & Saint-Martin, 2004 : 27). S'inspirant de préceptes néolibéraux et du « nouveau management public » (Rouillard *et al.*, 2004), le Parti libéral fera sien ce postulat, l'appliquant à l'économie politique québécoise en dénonçant la rigidité et le manque d'adaptabilité du secteur public, bureaucratique et lourd par rapport au privé par nature efficace, compétitif et innovateur. La réingénierie proposée, dans cette optique, supposait une vaste opération de rationalisation visant entre autres à limiter le champ d'action des sociétés d'État, voire à privatiser carrément certaines d'entre elles parmi les plus importantes, ce que les deux gouvernements Bourassa (1985-1994) avaient échoué à faire. Neuf ans plus tard, où en sommes-nous? Le virage annoncé a-t-il eu lieu et si oui, dans quelle mesure?
- 3 Cet article présente une réponse partielle à ces questions à partir d'une lecture des réformes implantées depuis 2003 qui réintroduit à l'analyse la question du nationalisme économique (NÉ) en tant que variable structurante de l'économie politique nationale. Sa thèse est la suivante : au-delà de la rhétorique néolibérale, le discours économique gouvernemental tel qu'il s'est développé depuis l'élection de 2003 fait montre d'une continuité des logiques du NÉ, ce qui peut aider à expliquer que l'importante réingénierie annoncée ne se soit matérialisée, dans le cas des sociétés d'État, que sous la forme d'un compromis sauvegardant l'essentiel du modèle québécois. Nous l'illustrerons en réintroduisant la variable du NÉ en tant qu'*explanans* plutôt qu'en tant qu'*explanandum*, procédant pour ce faire en trois temps. Nous préciserons d'abord ce que nous entendons par *nationalisme économique*, en nous appuyant entre autres sur la réinterprétation de ce concept telle qu'elle a été proposée par la sociologie économique et la science politique depuis la fin des années 1990 (Abdelal, 2001; Boulanger, 2002, 2004, 2006; Crane, 1998, 1999; Helleiner et Pickel, 2005; Levi-Faur, 1997; Pickel, 2003).
- 4 Nous étudierons ensuite le repositionnement et les réformes imposés aux principales sociétés d'État à vocation économique en montrant que les rôles de ces sociétés n'ont pas été fondamentalement restreints, mais au contraire multipliés et complexifiés. Nous proposerons enfin que la persistance d'un certain NÉ peut faire partie des variables servant à expliquer le choix d'un tel compromis, à cheval entre transition et continuité. Nous soutiendrons que le NÉ puisse avoir joué le rôle d'un « sentier de dépendance » empêchant une réforme radicale du « modèle québécois ». Afin de l'illustrer, nous nous intéresserons brièvement aux discours économiques du gouvernement tels que déclinés dans les documents suivants : l'« Étude sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque » (ÉRECR, 2003), la « Stratégie gouvernementale de développement économique » (SGDÉ, 2005), l'« Énoncé de politique sur la gouvernance des sociétés d'État » (ÉPGSE, 2006) et la « Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation » (SQRI, 2006). L'objectif sera d'en faire ressortir les passages qui mettent le mieux en forme la mobilisation d'une symbolique nationaliste associée au modèle québécois d'économie politique, symbolique qui, ce sera notre hypothèse, illustre une continuité qui n'est pas étrangère à la sauvegarde des sociétés d'État.

Qu'est-ce que le nationalisme économique et que signifie-t-il au Québec?

- 5 Du point de vue de la sociologie, l'analyse mésoéconomique renvoie de manière générale à l'étude des rapports socio-institutionnels définissant l'articulation entre agence et structures, aux déterminants socioculturels des comportements et de l'activité économiques, aux représentations symboliques rattachées à cette activité ainsi qu'aux formes spécifiques qu'elle prend au sein d'une société donnée². Cette perspective « méso » a de fait historiquement été privilégiée par la sociologie économique, qui depuis au moins Max Weber (1995) s'affaire à dévoiler « l'organisation et les puissances de la société dans leur rapport à l'économie » tout en délaissant généralement les champs de l'économie politique internationale et du management à d'autres disciplines. Depuis la fin des années 1990, dans la foulée de la « nouvelle sociologie économique » (Dobbin, 2004; Granovetter et Swedberg, 2011), un regain d'intérêt pour la question du NÉ s'observe. Ce renouveau se révèle pertinent, entre autres, pour l'analyse mésoéconomique, car son apport principal réside dans sa capacité à interroger et à revisiter les rapports de coextensivité entre l'économie politique et l'identité nationale. Tout comme le marché n'est jamais tout à fait « désencastré » du monde social, les politiques économiques d'un État, fût-il provincial, ne s'élaborent pas dans un vacuum idéologique, indépendamment des « puissances de la société ». L'identité nationale fait partie de ces « puissances », et c'est ce que l'étude du NÉ tend à montrer.
- 6 Traditionnellement, la notion de NÉ a spontanément été réduite au protectionnisme. Durant le XIX^e siècle et une bonne partie du XX^e, la question du NÉ est surtout étudiée par des économistes libéraux, qui l'associent à l'autarcie et au mercantilisme, bref, à une forme d'irrationalité économique qu'il faudrait combattre afin d'éviter le socialisme et d'assurer l'ordre au sein de l'économie politique internationale (Boulanger, 2004). Cette lecture ne s'est jamais réellement imposée au Québec, où une longue tradition de nationalisme économique remontant au coopérativisme financier des Desjardins et au-delà (Bélanger et Fournier, 1987), puis s'étant confirmée avec le capitalisme d'État de la Révolution tranquille de 1960 à 1980, ne s'est jamais révélée hostile aux préceptes de l'économie libérale. Même à compter des années 1980, alors que se confirme la transition du keynésianisme au néolibéralisme, le nationalisme québécois ne fera pas obstacle à la libéralisation des échanges (Martin, 1997) ou à la réorganisation de l'interventionnisme étatique (Bourque, 2000). Cela ne signifie pas que le nationalisme économique n'ait plus prise au Québec, car l'héritage de la Révolution tranquille, particulièrement en ce qui a trait au rôle économique de l'État et de ses sociétés, demeure partie intégrante de l'identité québécoise. C'est à ce rôle identitaire du modèle québécois d'économie politique, et notamment des grandes institutions publiques que sont Hydro-Québec, la CDPQ et Investissement Québec, que nous faisons d'ailleurs référence en parlant de NÉ.
- 7 Si, dans le champ de l'économie politique, le NÉ s'est historiquement vu attribuer un sens systémique ou programmatique, renvoyant à une doctrine précise (Boulanger, 2004; Crane, 1998), cette interprétation est effectivement remise en question par le nouveau corpus d'analyse du NÉ, qui émerge fin 1990 en lui attribuant un sens symbolique, mais non moins structurant. La réinterprétation du concept consiste à réintroduire l'idée d'un rapport de co-constitution entre identité nationale et économie politique. Cela engage à récuser l'idée selon laquelle le NÉ se réduirait à une doctrine économique antilibérale,

puis de proposer une théorie du nationalisme qui remette à l'avant-plan les rôles proprement identitaires de l'économie politique. Dans une telle perspective, le NÉ doit être envisagé désormais comme renvoyant à la construction et à la persistance d'« économies imaginées » (Crane, 1999 : 215), analogie insistant sur le fait que les collectivités « pensent » l'économie politique en se la présentant comme une incarnation économique d'elles-mêmes. L'expression « Québec inc. » (Fraser, 1987) par exemple, popularisée au tournant des années 1980 pour désigner l'ascension d'une classe d'entrepreneurs francophones et « un modèle de développement fondé sur une alliance particulière entre les pouvoirs public et privé » (Bélanger, 1994 : 443), illustre bien cette idée d'une économie politique « imaginée » comme étant proprement nationale, c'est-à-dire comme émanant d'efforts collectifs, de talents, d'une organisation et d'un esprit de compétition et de solidarité « québécois ».

- 8 Le NÉ doit ainsi être analysé en fonction de son contenu proprement nationaliste, c'est-à-dire en regard des politiques, des symboles, des formulations qui mettent en scène le rôle de l'identité nationale quant à la structuration de l'économie politique et, à l'inverse, le rôle de l'économie politique dans la formation de l'identité nationale. Dans une telle optique, le NÉ représente bien plus qu'une simple doctrine économique. La mobilisation du concept de NÉ et son application à l'analyse mésoéconomique engage en fait à la mise en forme d'une perspective constructiviste sur l'économie politique nationale (Abdelal, 2001). Si l'activité économique doit être considérée en fonction du *sens* économique que lui imputent les acteurs sociaux (Weber, 1995 : 102), alors le NÉ doit référer au sens identitaire donné à l'organisation économique. Une telle perspective, appliquée au Québec, doit nécessairement étudier le rôle de l'État et de ses sociétés, car « l'économie imaginée » québécoise, depuis la Révolution tranquille et encore aujourd'hui, repose sur une conception du développement, du partenariat et de la concertation dont l'État constitue l'organe central. Une étude parallèle de la réforme des sociétés d'État à vocation économique et des publications économiques gouvernementales déclinant les logiques de ces réformes permet de saisir en quoi la continuité de réflexes discursifs mettant en forme et médiatisant ce NÉ québécois peut expliquer la sauvegarde de ces sociétés et de leurs rôles dans un contexte de « réingénierie ».
- 9 Dans un article publié en 2006, le politologue norvégien Tore Fougner procède à une étude empirique très proche de celle que nous proposerons ici. Mobilisant en effet le concept de NÉ dans son étude des politiques économiques norvégiennes en matière de transport maritime, il analyse les publications économiques gouvernementales pour en faire ressortir les formulations qui témoignent du rôle structurant du nationalisme : « *given that it is nationalism understood as a system of representation that enables economy to become a constitutive aspect of nation and vice versa, the agenda concerns how nation and economy are co-constituted within the nationalist system of representation* » (Fougner, 2006 : 181). Ce faisant, Fougner dévoile de nombreux processus symboliques rendant compte de l'articulation entre nationalisme et économie politique. Ce sont ces processus d'articulation – Andreas Pickel (2003) parle plutôt de « mécanismes de nationalisation » – que Fougner regroupe sous la forme de concepts clés qui seront repris au profit de notre propre analyse, notamment ceux de la *nationalisation*, de la *sacralisation* et de l'*idéalisation* de l'économie politique (Fougner, 2006 : 189-191), dont on déclinera plus loin la signification. Les choix économiques nationaux, dans un tel cadre théorique, peuvent être analysés en réintroduisant la variable du nationalisme au sein de l'exercice d'interprétation. C'est ce que nous entendons faire ici, en proposant une lecture des

trajectoires récentes des sociétés d'État québécoises à la lumière de ces bases conceptuelles.

Le compromis libéral : les sociétés d'État québécoises entre transition et continuité

- 10 Levier économique de première importance, pourvoyeur principal de capital de risque et créateur de nouveaux secteurs industriels et commerciaux, le réseau québécois des sociétés d'État mis sur pied à partir des années 1960 permettra non seulement au Québec de se développer et de combler ses retards, mais aussi de se doter d'une « identité économique ». Les formulations à saveur identitaire qui y seront accolées, notamment le désormais fameux « Québec inc. » ou le plus indéterminé « modèle québécois », en témoignent. Il nous apparaît important de ne pas sous-estimer la puissance symbolique et structurante de cette identité économique, car en tant qu'« économie imaginée », le modèle québécois d'économie politique, dont les sociétés d'État constituent le cœur, survit aux conjonctures économiques changeantes et aux transformations matérielles. Le NÉ repose sur la médiatisation et la perpétuation de cette économie imaginée, de cette identité économique à partir de laquelle les agents sociaux et gouvernementaux envisagent et interprètent les besoins matériels de l'économie nationale ainsi que les pistes d'ajustement potentielles. Pistes d'ajustement potentielles, disons nous, car au moins d'un point de vue électoral, une politique économique en rupture complète avec cette « économie imaginée » est impensable. La présence d'une rhétorique nationaliste au sein des publications économiques gouvernementales témoigne d'une sensibilité à cette réalité. C'est dans cette mesure que le NÉ peut servir d'*explanans*, c'est-à-dire d'outil explicatif, pour envisager le maintien des sociétés d'État et la multiplication de leurs rôles dans un contexte où l'existence même de ces sociétés aurait pu être fondamentalement questionnée. Depuis la fin des années 1980, puis depuis l'élection des Libéraux en 2003, les sociétés d'État québécoises ont incontestablement vu leurs mandats se transformer. Cette transition, importante il va sans dire, a cependant eu pour effet de rendre possible une certaine continuité du modèle. Voyons dans les faits comment se traduisent cette transition et cette continuité.

Un avant-goût : le « rapport Facal » (1997)

- 11 Présenté au gouvernement péquiste en 1997, l'« Examen sur le rôle des organismes gouvernementaux » ou « Rapport Facal » symbolise déjà cette reconsidération du rôle économique de l'État et de ses sociétés. Il y est précisé que l'État québécois doit procéder à une rationalisation et à une modernisation de ses sociétés, ce qui l'engage à reconnaître qu'elles ne doivent plus être considérées en tant qu'alternatives au secteur privé, mais bien en tant que partenaires majeurs, même en tant qu'acteurs de ce secteur. La mondialisation des marchés commerciaux et financiers, les déficits publics et l'importance économique croissante des nouvelles technologies sont parmi les raisons invoquées pour justifier cette remise en question du rôle des sociétés d'État. Il s'agit en fait de la première mise en forme officielle d'une dynamique qui, comme l'ont montré Bourque (2000) et Bernier (1994), remonte aux deux mandats du gouvernement Bourassa (1985-1994), alors que la vague de privatisation annoncée se limitera finalement à la transition du rôle des sociétés d'État, d'un rôle d'intervention et de participation directe à

un rôle de partenariat et de créance. En procédant à l'étude du rôle et du fonctionnement des sociétés d'État à vocation économique, le Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux constate donc la transformation nécessaire de ce rôle plutôt qu'il ne la propose, car ces sociétés étaient déjà engagées sur la voie du repositionnement stratégique. À leurs responsabilités d'accompagnatrices et de gardiennes de l'intérêt national, les sociétés d'État avaient déjà été sommées d'ajouter celles de la rentabilité, de la croissance et de la flexibilité.

- 12 Comme l'indique son préambule, le rapport Facal insiste sur le fait qu'« il importe de resserrer les mécanismes d'imputabilité et d'imposer à certains organismes le mode de gestion par résultats » (1997 : 16). L'une de ses principales propositions, représentative des logiques de réforme prônées dans la foulée de ce repositionnement, concernera la fusion de la SOQUEM, de la SOQUIP, de la SOQUIA, de REXFOR³ et de la Société générale de financement (SGF). Cette fusion devait permettre, à terme, une meilleure coordination des politiques d'investissement et donc une plus grande rentabilité. Elle sera réalisée dès 1998, pavant la voie vers la fusion de la SGF et d'Investissement Québec (IQ), complétée en mars 2011. Comme le soutiennent Bernier et Garon, « le rationnel servant à justifier la présence des sociétés d'État s'articule maintenant autour de la nécessité de pouvoir compter sur des joueurs majeurs, capables de rivaliser ou de s'associer avec les grands conglomérats financiers » (2003 : 244). Le rapport Facal, et cette fusion de cinq sociétés d'État sous l'égide de la SGF qui en découlera, symbolisent la mise en forme de ce « rationnel des joueurs majeurs », entre transition et continuité. La Loi sur la CDPQ de 2004 et surtout la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État de 2006 témoigneront ensuite de l'extension de ce rationnel aux grandes sociétés comme Hydro-Québec et la CDPQ.

Témoignage d'une logique établie : la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État (2006)

- 13 La Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, adoptée fin 2006, constitue en un sens la suite logique du rapport Facal. Cette loi consacre la position que l'État québécois avait adoptée par rapport à ses sociétés depuis le début des années 1990, à cheval entre transition et continuité. Sous couvert d'« imputabilité » et de « responsabilité », cette loi engage en fait les sociétés d'État à davantage de « performance », soit à s'ajuster à un contexte économique où concurrence et compétitivité constituent les bases de la prospérité et de l'efficacité. L'objectif principal de cette réforme de la gouvernance des sociétés d'État est évident : il s'agit de favoriser une plus grande autonomie de ces sociétés par rapport à l'État, soit de leur permettre de fonctionner, de gérer leurs actifs et d'investir à la manière d'entreprises privées. Il s'agit, autrement dit, d'émanciper autant que faire se peut ces sociétés de l'autorité du politique, afin de les rendre autonomes tant en ce qui a trait aux priorités qu'elles se fixent qu'aux moyens priorisés en vue de l'atteinte de ces objectifs. Comme l'indique clairement l'ÉPGSÉ, « s'assurer d'une gestion transparente, intègre et responsable, c'est s'assurer que le Québec dispose de sociétés d'État performantes [...] Un tel objectif implique que les sociétés d'État bénéficient d'une large autonomie dans l'exercice de leur mandat » (2006 : 11-12).
- 14 Tout comme les gestionnaires d'entreprises privées doivent rendre compte de leurs résultats devant leur conseil d'administration (C.A.), les sociétés d'État à vocation économique⁴ doivent désormais rendre compte de leur performance devant un conseil dont la présidence sera indépendante de la direction générale de la société. Cela signifie

que les postes de Président du C.A. et de Directeur général de la société d'État doivent être distincts et que ce dernier doit rendre compte des résultats de cette société devant un conseil nommé par le gouvernement. La rentabilité des investissements et immobilisations, leur profitabilité, deviennent dans ce contexte les principaux indicateurs de la pertinence des sociétés d'État. C'est en ce sens que la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État de 2006, favorisant une autonomie administrative et une imputabilité axée sur la rentabilité, illustre le compromis auquel nous faisons référence : à défaut de privatiser, en tout ou en partie, les sociétés d'État à vocation économique, le gouvernement s'assure que les objectifs de profitabilité et de croissance prennent le pas sur les rôles historiques de ces sociétés, qui avaient été jusque-là déterminés d'abord par une volonté politique de prise de contrôle, de développement et de solidarité plutôt que par une volonté économique de rendement. Tout en conservant leur caractère public et leur rôle symbolique, l'État s'assure ainsi que ses sociétés soient tenues de fonctionner à la manière de grandes entreprises privées. À défaut de faire de la société d'État une société privée, l'État s'assure de lui en donner la « flexibilité ». Les cas de la CDPQ, d'Hydro-Québec et d'Investissement Québec illustrent bien cette tendance.

La Caisse de dépôt et placement du Québec

- 15 Avec un actif net de plus de 150 G\$ et un actif total sous gestion de plus de 180 G\$⁵ (CDPQ, Rapport annuel 2010-2011 : 138), la CDPQ est la plus importante société d'État du Québec et un des plus grands gestionnaires de fonds du monde. Malgré les pertes gigantesques de 2008, malgré un historique parsemé de bons et de mauvais investissements (Pelletier, 2009), la Caisse demeure un symbole collectif puissant, auquel une majorité de Québécois demeure attachée. Dès 2004, les Libéraux fraîchement élus entreprennent de revoir son rôle. La Loi modifiant la Loi sur la CDPQ (2004), en effet, vise à assujettir la Caisse au même compromis plaçant les sociétés d'État du Québec sous le signe de la transition et de la continuité. Comme cela sera le cas de la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État, la loi concernant la CDPQ consacrera le principe d'autonomie administrative en distinguant notamment les fonctions du PDG de la Caisse de celles du Président du C.A. Au-delà de ces mesures administratives, la Loi de 2004 modifie de manière fondamentale le mandat de la Caisse. Avant 2004, il était présupposé – cela a toujours été polémique – qu'elle se devait d'abord d'agir à la manière d'un instrument de développement de l'économie québécoise. Ses missions principales consistaient à gérer les avoirs des déposants et à les investir de manière à maximiser les retombées positives pour l'État et les entreprises du Québec. Le rôle de la Caisse, dont les grandes lignes avaient jusque-là été tirées du discours du Premier Ministre Lesage soulignant sa création (1965), consistait donc à faire fructifier les économies des déposants de manière à contribuer de façon maximale au développement de l'économie nationale:

Les intérêts des Québécois ne s'arrêtent pas, après tout, à la sécurité des sommes qu'ils mettront de côté pour assurer leur retraite. Des fonds aussi considérables doivent être canalisés dans le sens du développement accéléré des secteurs publics et privés, de façon à ce que les objectifs économiques et sociaux du Québec puissent être atteints rapidement et avec la plus grande efficacité possible. En somme, la Caisse ne doit pas seulement être envisagée comme un fonds de placement au même titre que tous les autres, mais comme un instrument de croissance, un levier plus puissant que tous ceux qu'on a eus dans cette province jusqu'à maintenant (Lesage, 1965 : 1-2).

- 16 En ajoutant à l'article 4 de la Loi constitutive de la CDPQ un alinéa stipulant que « la Caisse a pour mission de recevoir des sommes en dépôt conformément à la loi et de les gérer en recherchant le rendement optimal du capital des déposants dans le respect de leur politique de placement tout en contribuant au développement économique du Québec » (Assemblée Nationale du Québec, Projet de loi no.78, 2004 : 3), la loi de 2004 a pour effet évident de faire passer le développement économique du Québec au second rang des priorités de la Caisse. Pour la première fois de son histoire, la Caisse a donc une politique officielle : rechercher un rendement optimal. La loi modifiant le mandat de la CDPQ, à n'en point douter, est représentative de la manière dont le gouvernement libéral entendait se servir de ses sociétés d'État. Tout serait désormais question de création de richesse, de profitabilité. Or, en cela, la Caisse avait précédé les Libéraux.
- 17 Cela faisait déjà près de dix ans que la Caisse avait pris le virage d'une diversification de ses actifs et investissements. Notamment sous Jean-Claude Scraire, à partir de 1995, le rôle de sa filiale Capital International CDPQ serait grandement accru. Comme l'a bien fait remarquer Mario Pelletier, au tournant de l'an 2000, « le soleil ne se couche plus sur la CDP » (2009 : 292), qui investit des dizaines de G\$ de par le monde. Lorsqu'Henri-Paul Rousseau arrive à sa tête en 2002, la Caisse est donc résolument engagée, depuis plusieurs années, sur la voie de l'internationalisation. De 1996 à 2002, la part des actifs investis au Québec diminue de 46 % à 32 %; sous Rousseau, de 2002 à 2008, elle passera de 32 % à 17 % (Pelletier, 2009 : 329). En axant, comme la loi de 2004 le lui commanderait officiellement, l'action de la Caisse sur la recherche du rendement optimal, entre autres en investissant de manière importante dans les produits dérivés à haut risque et notamment dans les papiers commerciaux (PCAA-PCAC), Rousseau n'a donc pas réorienté de manière fondamentale cette action. Ce repositionnement vers l'impératif de rendement était bel et bien amorcé depuis le milieu des années 1990⁶.
- 18 La loi de 2004, dans ce contexte, en confirmant la tendance empruntée par la Caisse depuis au moins une décennie, lui aura permis d'inscrire son action à la fois sous le signe de la transition et de la continuité. La Caisse demeure en effet, en tant que société d'État, une actrice centrale de l'économie politique québécoise et son organe financier principal. L'actif net des déposants de la Caisse est passé de quelque 90 G\$ en 2003 à plus de 159 G\$ en 2011. Malgré les pertes de 2007-2008, son actif total sous gestion a augmenté de près de 50 G\$ entre 2003 et 2011. La CDPQ est également, et de loin, le principal levier financier des entreprises québécoises : avec plus de 20 G\$ d'actifs dans le secteur privé, elle demeure partenaire du développement de plus de 500 entreprises du Québec. Ses investissements dans ces entreprises ont d'ailleurs augmenté de près de 2 G\$ en 2010. Son actif total au Québec était de 41 G\$ à la fin de 2011, en augmentation de plus de 4 G\$ par rapport à 2009. Enfin, avec l'achat de près de 9 G\$ d'obligations émises ou garanties par l'État québécois en 2010 sur un actif total de plus de 16 G\$ dans ce secteur, auxquels il faut ajouter près de 7 G\$ en titres obligataires de sociétés privées, le rôle financier de la Caisse demeure crucial. Une privatisation totale ou partielle de la CDPQ ne lui aurait clairement pas permis de continuer à jouer un rôle aussi central quant au développement économique du Québec. Le compromis officialisé par la loi de 2004 l'appelle à jouer un tel rôle, et la crise de 2008, espérons-le, aura appris à ses dirigeants que l'impératif de rendement ne justifie pas tous les risques.

Hydro-Québec

- 19 Même l'ex-Premier Ministre Jacques Parizeau le souligne : la privatisation complète d'Hydro-Québec permettrait à l'État québécois de rembourser la totalité de sa dette (2009 : 199). Dans une perspective néolibérale, il était justifié de croire, à partir de 2003, qu'une privatisation au moins partielle de la société d'État serait envisagée. Or, loin de voir son mandat réduit, Hydro-Québec est devenu dans les quinze dernières années un joueur majeur du domaine de l'énergie, dont le gouvernement du Québec demeure l'unique actionnaire⁷. Avec un chiffre d'affaires de plus de 12 G\$, une augmentation de plus de 2 G\$ par rapport à 2003, et un actif total de près de 66 G\$, 9 G\$ de plus qu'en 2003 (Hydro-Québec, Rapport annuel 2010 : 2-3)⁸, Hydro-Québec demeure un acteur central du modèle québécois d'économie politique. Sur un bénéfice net de plus de 2,5 G\$ en 2010, l'État québécois a par exemple touché un dividende de près de 2 G\$. Les dividendes versées au gouvernement québécois, entre 2006 et 2010, s'élèvent à près de 11 G\$. Qui plus est, Hydro-Québec prévoyait en 2011 le versement de près de 5 G\$ en dividendes supplémentaires d'ici 2013 (Hydro-Québec, Aide-mémoire du Plan Stratégique 2009-2013 : 2).
- 20 Soumis à la Loi sur la gouvernance des sociétés d'État de 2006, Hydro-Québec avait déjà, depuis la fin des années 1980, procédé à une restructuration importante de ses activités (Lanoue et Hafsi, 2010). Cette restructuration allait permettre à Hydro-Québec de viser une diversification – un accès aux marchés américains par exemple – une expansion et une rentabilité maximales; d'agir, autrement dit, comme le ferait une multinationale de l'énergie sans compromettre son rôle premier, celui de fournir aux Québécois de l'électricité à moindre coût. Les années subséquentes confirmeront cette tendance. « De manière générale, la fin des années 1990 et le début des années 2000 se caractérisent par la confirmation de la vocation commerciale de l'entreprise et la diversification des sources de production (gaz naturel, pétrole, éolien) notamment par la prise de contrôle de Noverco, le holding de Gaz Métropolitain. L'on assiste également à la recentralisation des investissements, des activités d'innovations technologiques et de la recherche » (Simard *et al.* 2004 : 12). Cette diversification et cette expansion des activités, d'ailleurs très rentables (Lanoue et Hafsi, 2010 : 89-90), se traduiront, de 1997 à 2002, par le fractionnement d'Hydro-Québec. Seront alors créées les divisions TransÉnergie (1997), Production (2001), Distribution (2001) et Équipement (2002), qui auront pour rôle de rationaliser les investissements de la société en maximisant leur efficacité pour chacun des secteurs d'activité (Simard *et al.* 2004 : 15).
- 21 Les activités d'Hydro-Québec, à l'arrivée des Libéraux en 2003, sont donc déjà axées sur l'internationalisation des investissements et activités, l'exportation d'électricité et le rendement maximal. La Loi de 2006, dans un tel contexte, ne viendra une fois de plus que confirmer une tendance dont on pouvait retracer les logiques bien avant l'élection de 2003. Dès 1996, la création de la Régie de l'Énergie annonçait une volonté d'autonomiser les activités d'Hydro-Québec du politique. La société et ses filiales, désormais, n'en référeront plus directement au gouvernement, mais à la Régie, qui aurait pour mandat d'autoriser (ou de décliner) toute hausse de tarifs. L'adoption du projet de loi sur le « tarif patrimonial » (projet de loi 116), en 2000, aura précisément pour objectif de permettre à Hydro-Québec de poursuivre ses efforts de diversification économique tout en sauvegardant ses fonctions sociales. Tout en assurant aux Québécois de très bas tarifs,

Hydro-Québec contribue aujourd'hui de façon non négligeable au développement de l'économie québécoise, notamment en facilitant la croissance de PME des secteurs des nouvelles technologies et du génie-conseil. En 2010 par exemple, les dépenses globales en biens et services de la société d'État au Québec se sont élevées à près de 3 G\$ et ont soutenu plus de 20 000 emplois (Hydro-Québec, Rapport annuel 2010 : 44). Les activités commerciales hors Québec et l'impératif de rendement n'ont pas été substitués aux fonctions historiques d'Hydro-Québec. « Ces objectifs ne se sont pas succédés dans le temps. Ils se sont ajoutés les uns aux autres alors même que leur compatibilité n'est pas donnée au départ, mais doit être établie tant bien que mal » (Simard *et al.* 2004 : 33). En d'autres termes, la transition d'Hydro-Québec vers le statut de multinationale de l'énergie, débutée durant les années 1980-1990 et sanctionnée par les Libéraux à partir de 2003, ne s'est pas réalisée au détriment de son rôle en tant que société d'État. Ce rôle s'est donc complexifié davantage qu'il n'a été restreint.

Investissement Québec

- 22 La fusion d'IQ et de la SGF, proposée et adoptée par le gouvernement libéral en 2010 puis complétée en mars 2011, s'inscrit dans l'effort de rationalisation des activités d'investissement en capital de risque et en capital-actions débuté avec le rapport Facal et l'intégration des sociétés SOQUEM, SOQUIP, SOQUIA et REXFOR à la structure de la SGF. Cette fusion, dénoncée par plusieurs comme faisant partie d'une dynamique de démantèlement du modèle québécois d'économie politique, vise en fait à assujettir les deux sociétés au compromis auquel les autres sociétés d'État à vocation économique doivent consentir depuis l'arrivée des Libéraux et la loi de 2006, laquelle s'applique d'ailleurs à IQ. Si ces sociétés d'État doivent demeurer publiques, alors elles se doivent non plus seulement de répondre à des impératifs politiques et de participer au développement de l'économie québécoise. Elles se doivent désormais d'être autonomes, profitables et imputables. Jusqu'à sa fusion avec IQ, le mandat de la SGF fut d'acquérir des participations minoritaires dans des PME prometteuses ou des entreprises en difficulté. Elle a aussi été un partenaire d'investissement ponctuel de la CDPQ, lui permettant d'obtenir de plus larges participations dans certaines entreprises, dont Domtar, en 1982. Le bilan global de la SGF est controversé. Elle aurait généré depuis sa fondation en 1962 un rendement global entre -1 % et 3 %, selon les calculs de chacun⁹. Les Québécois ont investi par l'intermédiaire de la SGF plus de 2,6 G\$¹⁰. Leur retour sur investissement, depuis 1962, a été quasi nul, mais les retombées positives non quantifiables de la SGF ont été bien réelles¹¹. Ce rendement moyen a cependant été assombri par celui des quinze dernières années, alors que des stratégies de placement déficientes ont mené à des pertes non négligeables, notamment dans Métaforia et les Chantiers Davie.
- 23 IQ – « Société de développement industriel » jusqu'en 1998 – a pour sa part comme fonctions de faciliter l'accès des entreprises en démarrage à du capital de risque, de favoriser l'investissement national et international au Québec puis d'y maximiser la création d'emplois. La société vise également à « assurer la conservation des investissements déjà effectués en apportant, directement ou par l'entremise de [ses] filiales, un soutien financier et technique aux entreprises implantées au Québec qui se distinguent par leur dynamisme ou leur potentiel » (IQ, 2011 : 2). Dès 2003, le gouvernement libéral commande l'ÉRECR (Rapport Brunet), qui aura pour mandat de proposer quelques avenues de désengagement de l'État en matière d'investissement en

capital de risque. Selon ce rapport, le rôle du gouvernement aurait augmenté, depuis la fin des années 1990, de façon déraisonnable. Conséquemment, « le groupe de travail préconise de rompre avec le modèle actuel où le secteur public occupe une place prépondérante pour adopter une nouvelle approche où ce dernier jouerait un rôle plus ciblé, davantage complémentaire, un rôle d'appui au secteur privé » (ÉRECR, 2003 : 7).

- 24 Le rapport recommandera entre autres de ne conserver que deux sociétés d'État dans ce secteur, soit la SGF et IQ, d'intégrer La Financière du Québec¹² à la structure d'IQ, puis de privatiser les quatre sociétés Innovatech, sociétés de capital de risque spécialisées dans le secteur des hautes technologies et dans le développement régional, pour les remplacer par des fonds régionaux d'investissement à capitalisation mixte. Il était également proposé qu'IQ recentre ses activités sur le prêt et la garantie de prêt plutôt que sur la participation en capital-actions. Depuis 2003, les Libéraux ont appliqué la plupart de ces recommandations. La fusion de la SGF et d'IQ, d'abord, participera de cet effort « rationalisation » du rôle de l'État, puis aura pour effet de favoriser les services de prêt, de contribution financière non remboursable et de garantie de prêt par rapport à la prise de participations minoritaires. Il faudra attendre le prochain rapport de la nouvelle société fusionnée pour saisir l'ampleur de cet effet, mais notons déjà que pour l'exercice 2010 par exemple, ces services comptaient pour près de 90 % des investissements totaux d'IQ, contre moins de 1 % en prêts participatifs (IQ, 2011: 22). L'annonce, dans le budget 2012-2013, de la création de Ressources Québec, société destinée, sous l'égide d'IQ, à la prise de participations minoritaires dans le secteur des ressources naturelles, pourrait aussi contrebalancer cet effet.
- 25 Les sociétés Innovatech Régions ressources, du Grand Montréal, de Québec, de Chaudière-Appalaches et du sud du Québec ont également été privatisées, puis remplacées par ces fonds à capitalisation mixte qui étaient proposés. La création du Fonds d'intervention économique régionale (FIER) assurera effectivement au gouvernement que le secteur privé soit incité à contribuer au démarrage et au développement des PME régionales. Le capital initial dont jouit ce fonds est public à 50 %, provenant notamment d'IQ, privé pour l'autre 50 %. Le Fond de Solidarité de la FTQ (50 M\$), le Mouvement Desjardins (25 M\$) et le Fondation de la CSN (15 M\$), entre autres, y participent. Le fonds est subdivisé en Fonds-Soutien, sous contrôle des Conférences régionales des élus, en FIER-Régions, sous contrôle de sociétés en commandites responsables de gérer et d'investir les fonds en région, puis en FIER-Partenaires, société en commandite chargée de mettre sur pied des fonds d'investissement sectoriels financés et gérés par le privé. Dans la plupart des cas, pour chaque investissement privé de 1 \$, l'État fournit par l'entremise des FIER une contribution de 2 \$. L'objectif de ces fonds est donc clair : il s'agit d'alléger la responsabilité de l'État en ce qui a trait au développement régional et de favoriser l'engagement du privé dans le secteur du capital de risque.
- 26 Ce dernier secteur est donc celui pour lequel la réingénierie libérale s'est le plus matérialisée. La fusion de la SGF et d'IQ, la privatisation des sociétés Innovatech et la création du FIER ont clairement pour effet de restructurer le secteur et de favoriser une plus grande mixité public-privé dans le domaine du capital patient et de risque. Or, comme pour la CDPQ ou Hydro-Québec, le rôle d'IQ dans ce secteur n'a pas été fondamentalement restreint depuis l'élection du gouvernement libéral. En plus de devoir, pour l'avenir, pallier à la disparition de la SGF, de La Financière du Québec et des fonds Innovatech, IQ doit continuer de favoriser le développement des PME québécoises et d'attirer le capital international. Sa contribution sur ces plans demeure fondamentale.

Ainsi, en 2010¹³, IQ appuyait près de 1900 projets, pour une valeur globale de plus de 3,7 G \$. Ces investissements soutiendront la création de près de 9500 emplois, en plus d'en sauvegarder près de 8000. IQ est également derrière plus de 80 projets d'investissements étrangers, d'une valeur globale de près de 1,8 G\$ pour une création de plus de 3000 emplois. Les recettes fiscales du gouvernement attribuables au travail d'IQ pour 2010 représentaient plus de 1,2 G\$. La société enregistrait aussi en 2010 l'un de ses plus gros bénéfices nets depuis 2000, soit plus de 62 millions \$. L'actif sous gestion d'IQ s'élève aujourd'hui à près de 9 G\$.

La NÉ comme « sentier de dépendance » : proposition d'une lecture

- 27 Bien qu'il s'agisse là d'un survol très rapide et incomplet des trajectoires des sociétés d'État depuis 2003, il est possible de reconnaître que les transformations majeures qui étaient redoutées par les uns, attendues par les autres, ne se sont pas matérialisées. Malgré une rhétorique antiétatiste agressive, le bilan du gouvernement libéral en matière d'économie politique fait davantage dans la continuité et le compromis que dans la « réingénierie » profonde. Nonobstant les restructurations, importantes il va sans dire, du secteur du capital de risque, la charpente du modèle québécois, axée sur ses sociétés d'État, demeure à peu près inchangée. Il est clair, en ce qui a trait aux sociétés d'État à vocation économique, que leurs fonctions n'ont pas été restreintes ou réduites à leur plus simple expression par le gouvernement libéral, mais au contraire multipliées et complexifiées. À défaut de privatiser, en tout ou en partie, ces sociétés, le gouvernement libéral aura officialisé et pérennisé le virage qu'elles avaient pris depuis les années 1990, vers une plus grande autonomie administrative, une gestion plus agressive des activités, une internationalisation des investissements et – en principe – une plus grande rentabilité.
- 28 Or, le peu d'appuis manifesté à l'endroit d'une vaste vague de privatisations ne relève pas seulement de considérations matérielles et conjoncturelles, mais aussi, et peut-être surtout de considérations intangibles et proprement identitaires. En bradant le « modèle québécois » d'économie politique, le gouvernement libéral se serait attaqué à cette « économie imaginée » qui est au cœur même de l'identité et du nationalisme québécois (Lesemann, 2001). Cette incapacité à opérer une réorganisation en profondeur du modèle québécois relève entre autres de l'impossibilité de transformer de manière importante et à court terme la forme de l'« économie imaginée » des Québécois, qui avait pris l'aspect, depuis 1960, d'une économie politique collective et solidaire, portée par l'État et ses sociétés. Pour le dire avec Luc Bernier, « on peut conclure de ces données deux hypothèses quant au rôle des entreprises publiques : les Québécois sont demeurés attachés aux institutions étatiques et un gouvernement soucieux d'être réélu devrait y penser à deux fois avant de se lancer dans une opération de privatisation des sociétés d'État » (2004 : 116).
- 29 Dès 2003, chaque politique gouvernementale menaçant l'« économie imaginée » québécoise a en effet engendré des réactions importantes de la part d'une société civile sensible depuis longtemps aux fonctions identitaires de l'économie politique. On peut penser, entre autres, à la privatisation du Mont-Orford ou, plus récemment, aux dossiers du gaz de schiste, de l'exploitation pétrolière ou du « Plan Nord », qui forceront peut-être

les prochains gouvernements à reconsidérer, pour la première fois depuis plusieurs décennies, le système de redevances relatif à l'exploitation des ressources naturelles. L'une des conséquences de cette continuité au niveau du NÉ québécois est peut-être que la « réingénierie » annoncée se résume jusqu'à maintenant à quelques restructurations et innovations de compromis (utilisation ponctuelle du modèle PPP, création des FIER, fusion SGF-IQ, etc.), qui n'entament finalement qu'assez peu l'organisation générale de l'économie politique québécoise. Notre hypothèse est effectivement que cette continuité peut être liée à celle du NÉ québécois et de l'« économie imaginée » qu'il implique. Quelques auteurs ont eu une intuition similaire au cours des années, et sans nommer le nationalisme ou le NÉ de manière explicite, certains évoquent l'importance de facteurs identitaires quant à cette relative continuité :

L'État et ses différentes institutions n'existent pas de façon séparée de la société. Cela ne veut pas dire que l'État n'a aucune autonomie face à la société, mais tout simplement que là où les pratiques de concertation sont relativement développées, on retrouve généralement un degré d'interpénétration mutuelle plus poussée entre l'État et la société [...] Au Québec, l'État n'a pas été que producteur de corporatismes, il a aussi été producteur de citoyenneté et d'identité nationale (Boismenu, Dufour & Saint-Martin, 2004 : 38-39).

- 30 Or, comment démontrer que le nationalisme demeure au centre des trajectoires récentes de l'économie politique québécoise et, conséquemment, comment appuyer notre hypothèse ? Nous avons plus tôt précisé que la persistance, depuis 2003, de formules discursives témoignant du NÉ québécois au sein des publications économiques gouvernementales témoigne d'une sensibilité des élites politiques à l'importance du rôle identitaire du « modèle québécois » d'économie politique. Il ne s'agit pas ici de soutenir que le nationalisme est aux fondements des décisions économiques du gouvernement québécois. Il ne s'agit pas non plus de dire que les Libéraux poursuivent une politique économique « nationaliste ». Il faut plutôt envisager l'impact du NÉ à la manière d'un *explanans*, c'est-à-dire d'une variable permettant d'expliquer l'improbabilité de réformes drastiques et importantes du modèle québécois. Autrement dit, le NÉ agit à la manière d'un « sentier de dépendance » symbolique (*path dependence*), au sens où, de la même manière qu'il est difficile pour un gouvernement de dévier d'une trajectoire institutionnelle précise – de procéder à des réformes structurelles et organisationnelles d'envergure sur le court terme – en raison notamment des intérêts en jeu, il est d'autant plus difficile de procéder à une « réingénierie » importante de l'action de l'État (Brooks et Manza, 2007; Pierson, 1994) tant que l'opinion publique ou que l'« imaginaire collectif » demeure attaché au modèle d'intervention qui prévalait jusque-là. La persistance d'une rhétorique « nationaliste » au sein des documents de stratégie économique gouvernementaux témoigne de cette difficulté, et peut aider à comprendre pourquoi la réingénierie annoncée n'aura finalement qu'entériné le compromis auquel les sociétés d'État s'étaient assujetties depuis le début des années 1990.
- 31 Débutons par un document clé : la SGDE de 2005. Le titre du document lui-même est révélateur : *L'Avantage québécois*. Loin d'être fortuite, cette formulation – qui renvoie aux théories de « l'avantage compétitif » (Porter, 1998) – révèle au contraire une *nationalisation* symbolique (Fougner, 2006 : 189) des enjeux, qui implique une conception collectiviste et particulariste des objectifs de l'économie politique nationale : « tous ensemble, développons l'Avantage québécois » (SGDE, 2005 : 6). Cet « avantage », une lecture du document le confirme, relève d'une *idéalisation* (Fougner, 2006 : 191) de l'environnement économique québécois, c'est-à-dire d'une argumentation appuyée sur

cette « économie imaginée » dont nous parle Crane (1999). Un grand nombre de passages de la SGDE dévoilent ce processus d'*idéalis*ation : « en misant sur nos forces, nos atouts, notre potentiel, bref, sur nos avantages, nous devons [...] » (2005 : 6); « un environnement d'affaires compétitif, une main-d'œuvre spécialisée de très grande qualité... » (2005 : 7); « le Québec a l'avantage d'être inventif et créateur... » (2005 : 16); « des régions dynamiques et innovantes », « une longue tradition d'association et de partenariat entre le secteur privé et le secteur public », « une culture vivante, créative et innovante » (2005 : 22); « une infrastructure solide pour accompagner et soutenir les entreprises, notamment les PME » (2005 : 48); « un secteur coopératif important et dynamique », « un entrepreneurship féminin dynamique » (2005 : 49); « un secteur financier efficace et efficient », « des services stratégiques aux entreprises, où le Québec détient une expertise mondialement reconnue » (2005 : 61); « un savoir-faire et une expertise reconnus internationalement en matière d'énergie » (2005 : 68), etc.

- 32 Cette *nationalisation* symbolique des enjeux d'économie politique ainsi que cette *idéalis*ation de l'économie imaginée québécoise sont omniprésentes au sein des documents économiques gouvernementaux. Dans l'ÉPGSÉ (2006) par exemple, il est question de « réaliser les ambitions qui nous portent », de « renforcer la confiance des citoyens dans des institutions qui leur appartiennent collectivement » et qui « gèrent une part importante de notre patrimoine collectif », bref, « d'assurer un mode de gouvernance conforme aux valeurs et aux intérêts du Québec » (2006 : I-III). La SQRI, publiée en 2006 et dont le titre est tout aussi révélateur (*Un Québec innovant et prospère*), persiste dans la même logique en soulignant « le savoir-faire du Québec et la compétence des Québécois », nous qui « avons construit un État moderne et conçu des instruments de développement qui ont fait école », qui « avons tout ce qu'il faut de créativité, d'audace et de génie pour prospérer dans la nouvelle économie mondiale » et pour « mettre à profit cette force créative qui a fait notre renommée à travers le monde » (2006 : 2). Si cette *nationalisation* symbolique des enjeux liés à l'économie politique et au développement peut apparaître banale, cela ne signifie pas qu'elle le soit tout à fait, car faire de la nation l'objet principal des politiques économiques de l'État implique un engagement identitaire qui se traduit non seulement dans ces politiques, mais également et surtout dans les mesures de comparaison employées pour rendre compte des leurs objectifs, de leurs résultats et de leur efficacité.
- 33 C'est ce que nous nommerons ici le principe de *comparaison nationaliste*, qui peut également être révélé par la lecture des documents économiques gouvernementaux. Dans le cas qui nous intéresse, le Québec continue depuis 2003 à être comparé aux plus grandes économies mondiales, mais surtout aux social-démocraties et, ce qui est important dans une perspective nationale, au *Rest of Canada* (ROC). L'ÉRÉCR (2003) par exemple, appelle le Québec à « faire face à la concurrence de ses principaux voisins » (2003 : 5). En effet, « la situation québécoise se distingue également de celle de l'Ontario », ce qui engage à « dynamiser l'industrie québécoise du capital de risque qui, de là, pourra mieux faire face à la concurrence mondiale » (2003 : 16). Le document de 2006 portant sur la SQRI confirme que le processus symbolique de *comparaison nationaliste* qui prévalait en 2003 est toujours au cœur de la stratégie relative au capital de risque et à l'innovation. « Pour se démarquer des autres économies », le Québec doit selon ce document « atteindre 3 % du PIB en dépenses de R-D d'ici à 2010 et se maintenir dans le peloton de tête des États performants » (2006 : 4) en ce domaine. Cette stratégie n'est pas désincarnée, car elle relève de « l'importance pour le Québec de se donner les avantages comparés pour

s'assurer que les investissements fédéraux dans ces domaines seront effectués au Québec » (SQRI, 2006: 7). La SQRI est d'ailleurs en phase avec la SGDE de 2005, qui illustre bien l'importance de ce processus symbolique en énonçant son objectif principal : « que le niveau de vie des Québécois, mesuré par le revenu personnel par habitant, augmente plus rapidement que celui des Canadiens en moyenne au cours des cinq prochaines années » (2005 : 12). Cela implique en effet d'« augmenter le taux d'emploi des Québécois plus rapidement que celui des Canadiens en moyenne » (2005 : 44), puis, en ce qui a trait à la recherche et développement (R-D) et « en vue d'atteindre cet objectif [que] le Québec a tout avantage à s'inspirer de pays performants comme la Suède ou la Finlande » (2005 : 37).

- 34 Les mécanismes symboliques de *nationalisation*, d'*idéalisation* et de *comparaison* s'articulent tous autour d'un quatrième principe identitaire, celui de la *sacralisation* (Fougner, 2006 : 190) de l'économie politique nationale. Par la *sacralisation*, les politiques économiques et les modèles d'économie politique sont associées à l'histoire et à l'avenir. Par ces processus symboliques, l'« économie imaginée » et donc le NÉ sont inscrits dans une logique temporelle qui, dans le cas du Québec, remonte souvent à la Révolution tranquille. Cette *sacralisation* est d'ailleurs ubiquitaire au sein des documents économiques gouvernementaux. L'ÉPGSE par exemple, l'un des documents phares de la « réingénierie » libérale, rappelle que « les sociétés d'État du Québec sont pour l'essentiel issues de la Révolution tranquille. Elles en constituent d'ailleurs l'un des acquis stratégiques », car « l'État québécois, tel que nous le connaissons, a été construit pour l'essentiel à partir de l'époque de la Révolution tranquille » (2006 : 1). Les sociétés d'État mises sur pied à cette époque, selon l'ÉPGSE, « ont permis à l'État québécois de disposer d'outils stratégiques dont l'importance n'est plus à démontrer [...] La création de ces organismes, dans les années 1960 — ou l'extension de leur rôle, dans le cas d'Hydro-Québec — fait partie intégrante de la Révolution tranquille, de ce qu'elle a apporté au Québec et de ce qu'elle a permis d'édifier et de bâtir par la suite, aux plans économique et culturel comme dans les différents domaines d'intervention de l'État » (2006 : 7). Dans une telle optique, la « modernisation » de ces sociétés, et non pas leur privatisation ou leur dissolution, est selon le gouvernement indispensable à un gain d'efficacité compatible avec la sauvegarde des acquis.
- 35 Cette temporalisation de l'« économie imaginée » québécoise et, du même coup, celle de la nation québécoise elle-même, est aussi centrale quant à la SGDE de 2005. En soulignant que « la société québécoise a dû relever avec succès des défis de taille » (2005 : 5), il y est indiqué que « nous devons faire davantage afin de léguer à nos enfants un héritage à la hauteur de l'ambition que nous avons pour eux » (2005 : 6). Ce document, qui entendait adresser l'enjeu de « la prospérité du Québec de demain » (2005 : 54), stipule en effet que « la stratégie de développement économique repose sur les forces et les avantages du Québec d'aujourd'hui et vise à façonner ceux de demain. Elle interpelle tous les Québécois, [...] incite à la mobilisation de tous les travailleurs, entrepreneurs et partenaires sociaux, économiques et gouvernementaux afin de favoriser la création de richesse pour tous les Québécois et de laisser en héritage la prospérité aux générations futures » (2005 : 85). Selon la SQRI de 2006 d'ailleurs, qui est en continuité directe avec la SGDE de 2005, cette stratégie « s'inscrit dans l'évolution du Québec » (2006 : 2). Ces quatre mécanismes symboliques, qui rendent compte de l'« économie imaginée » québécoise, ont des impacts importants sur les politiques économiques concrètes du gouvernement. Comme Rawi Abdelal le rappelait dans un ouvrage clé du nouveau corpus d'analyse du NÉ,

« *national identities influence how governments interpret the material reality of their economy* » (Abdelal, 2001 : 38). On ne saurait donc trop insister sur ce point : les variables intangibles telle l'identité nationale, qui comme nous l'avons vu peut être considérée comme intrinsèquement économique, ont un impact réel sur l'économie politique des États. Un tel impact est visible dans les documents ici à l'étude. Ceux-ci, par plusieurs formulations, révèlent une conception collectiviste et nationaliste de l'économie politique québécoise, de cette « économie imaginée » qui a, c'est notre hypothèse, beaucoup à voir avec les continuités évoquées plus tôt. La mise en place des FIER, la création du réseau Export-Québec destiné aux PME qui souhaitent exporter et la création du Conseil des partenaires de l'innovation, en plus de la création de Ressources Québec puis du maintien des structures et prérogatives d'IQ, de la CDPQ et d'Hydro-Québec font partie de ce qui relève d'une certaine continuité du modèle québécois. Comme la SGDE (2005) le souligne en conclusion, « au cours des années, le Québec a su développer une grande capacité de mobilisation et de cohésion des acteurs concernés par le développement de notre société [...] Tablant sur un tel acquis, il nous faut aller plus loin et nous engager dans un exercice de concertation plus poussé » (2005 : 84). La SQRI rappelait à ce titre en 2006 qu'« il n'y a pas de société innovante sans concertation entre les milieux de la recherche publique, l'industrie et l'État. La stratégie agira donc pour accroître la cohésion de l'ensemble du système d'innovation » (2006 : 3).

En conclusion

- 36 Cet article ne visait en aucun cas à nier ou à relativiser la spécificité de la gouvernance libérale. Il s'agissait au contraire justement de proposer une interprétation et une explication de la multiplication des rôles des sociétés d'État dans un contexte où une rupture avec le modèle québécois d'économie politique était annoncée par le Parti libéral. Il serait évidemment bien naïf de prétendre que le NÉ puisse expliquer à lui seul les trajectoires récentes de l'économie politique québécoise. L'objectif de notre article était plutôt de montrer qu'il peut agir de manière à restreindre les voies politiquement viables de réforme de ce « modèle québécois » et donc consister en un certain « sentier de dépendance » duquel les élites politiques et économiques qui procèdent à ces réformes ne peuvent s'écarter radicalement. Le repositionnement stratégique des sociétés d'État québécoises, débuté comme nous l'avons vu dès la fin des années 1980 et au courant des années 1990, a d'ailleurs été entériné par les Libéraux de Jean Charest davantage qu'il n'a été imposé par ceux-ci. La persistance du NÉ peut aider à comprendre, en partie, pourquoi la gestion libérale des sociétés d'État s'est jusqu'ici révélée en continuité avec celle des administrations précédentes.
- 37 Nous avons d'abord effectué un rapide survol du nouveau corpus d'analyse du NÉ, qui depuis la fin des années 1990 opère une réelle reconceptualisation du concept tant dans le champ de l'économie politique que dans celui des théories du nationalisme. L'objectif était de présenter cette nouvelle interprétation du NÉ, qui en fait une caractéristique intrinsèque du nationalisme *per se* plutôt qu'une conséquence de celui-ci. C'est à partir de ce concept réenvisagé sous l'angle de « l'identité économique » nationale que nous avons proposé d'interpréter les trajectoires de l'économie politique du Québec depuis 2003. Nous avons entre autres démontré que la réingénierie proposée ne s'est finalement matérialisée que sous la forme d'un compromis, entre transition et continuité. Nous avons tenté d'illustrer ensuite par une lecture de quelques documents économiques

gouvernementaux comment le NÉ, prenant la forme d'une « économie imaginée », peut expliquer en partie cette continuité tranchant avec la rhétorique antiétatiste libérale. En définitive, « ce que l'évolution du secteur des sociétés d'État démontre, c'est qu'il est possible de jouer le jeu de la mondialisation sans nécessairement opter pour la privatisation, option qui apparaissait peu probable au début des années 1990 » (Bernier et Garon, 2003 : 248). Ne serait-ce que pour cette raison, l'économie politique québécoise demeure un objet d'étude important pour quiconque rejette la thèse de l'homogénéisation des modèles économiques sous l'effet de la globalisation ou du néolibéralisme. Le modèle québécois et ses sociétés d'État, entre transition et continuité, constituent dans une telle perspective de bons exemples de ce que John Saul qualifie de « nationalisme positif » (Saul, 2007), soit de cette volonté qu'ont encore les sociétés de pouvoir choisir, en fonction de leurs besoins, valeurs et intérêts, les formes de leur organisation économique.

BIBLIOGRAPHIE

Abdelal, Rawi (2001). *National Purpose in the World Economy. Post-Soviet States in Comparative Perspective*, Ithaca, Cornell University Press, 221 pages.

Bélanger, Yves (1994). Québec inc. : la dérive d'un modèle ?, dans Alain-G. Gagnon (sous la direction de), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, pp. 443-459.

Bélanger, Yves et Pierre Fournier (1987). *L'entreprise québécoise. Développement historique et dynamique contemporaine*, LaSalle, Hurtubise, 187 pages.

Bernier, Luc (1994). L'évolution des sociétés d'État au Québec depuis 1960, dans Alain-G. Gagnon (sous la direction de), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, pp. 243-254.

Bernier, Luc et Francis Garon (2003). Les sociétés d'État québécoises : après les privatisations, l'adaptation à l'économie mondialisée, dans Alain-G. Gagnon (sous la direction de), *Québec : État et société*, Montréal, Québec/Amérique, pp. 227-250.

Boismenu, Gérard, Dufour, Pascale et Denis Saint-Martin (2004). *Ambitions libérales et écueils politiques. Réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Outremont, Athéna, 181 pages.

Boulanger, Éric (2006). Théories du nationalisme économique, *L'économie Politique*, vol.3, no.31, pp. 82-95.

Boulanger, Éric (2004). Le nationalisme économique dans l'œillère libérale : de l'antithèse au frère illégitime, GRIC, Cahier de recherche, n. 04-01, 17 pages.

Boulanger, Éric (2002). Le nationalisme économique dans la pensée et les politiques publiques du Japon : particularisme, pragmatisme et puissance, GRIC, Cahier de recherche, n. 02-02, 57 pages.

Bourque, Gilles L. (2000). *Le modèle québécois de développement. De l'émergence au renouvellement*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, 235 pages.

Brooks, Clem et Manza, Jeff (2007). *Why Welfare States Persists. The Importance of Public Opinion in Democracies*, Chicago, University of Chicago Press, 195 pages.

- Charest, Jean (2000). De Québec Inc. à Québec.com, dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (sous la direction de), *La Révolution tranquille. 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB, pp. 187-195.
- Crane, George T. (1998). *Economic Nationalism : Bringing the Nation Back In*, *Millenium : Journal of International Studies*, vol.27, no.1, pp. 55-75.
- Crane, George T. (1999). *Imagining the Economic Nation : Globalisation in China*, *New Political Economy*, vol.4, no.2, pp. 215-232.
- Dobbin, Frank (sous la direction de), (2004), *The New Economic Sociology. A Reader*, Princeton, Princeton University Press, 565 pages.
- Fougner, Tore (2006). *Economic Nationalism and Maritime Policy in Norway*, *Cooperation and Conflict*, vol.41, no.2, pp. 177-201.
- Fraser, Matthew (1987). *Québec Inc. Les Québécois prennent d'assaut le monde des affaires*, Montréal, Les Éditions de l'Homme, 305 pages.
- Granovetter, Mark et Swedberg, Richard (sous la direction de), (2011), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 545 pages.
- Hammer, Michael et James Champy (1993). *Reengineering the Corporation : A Manifesto for Business Revolution*, New-York, Harper Business, 223 pages.
- Helleiner, Eric et Pickel, Andreas (sous la direction de), (2005). *Economic Nationalism in a Globalizing World*, Ithaca, Cornell University Press, 271 pages.
- Jérôme-Forget, Monique (2000). *S'ajuster au vent de la concurrence et de la modernité*, dans Yves Bélanger, Robert Comeau et Céline Métivier (sous la direction de), *La Révolution tranquille. 40 ans plus tard : un bilan*, Montréal, VLB, pp.199-205.
- Juillet, Luc, Paquet, Gilles et Jeffrey Roy (2002). *Le nouveau modèle québécois axé sur la gouvernance*, *Revue Interventions économiques*, no.29, consulté en ligne le 15 juin 2011 : <http://interventionseconomiques.revues.org/1032>.
- Lanoue, Roger et Hafsi, Taïeb (2010). *Société d'État? Pourquoi pas? Concilier politique et performance*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 194 pages.
- Lesemann, Frédéric (2001). *L'américanité des Québécois : le rôle de l'État-providence dans l'expression de leur identité*, dans Donald Cuccioletta (sous la direction de), *L'américanité et les Amériques*, Québec, Presses de l'Université Laval, pp. 137-173.
- Levi-Faur, David (1997). *Economic Nationalism : From Friedrich List to Robert Reich*, *Review of International Political Economy*, vol.23, no.3, pp. 359-370.
- Martin, Pierre (1997). *When Nationalism Meets Continentalism : The Politics of Free Trade in Quebec*, dans Michael Keating et John Loughlin (sous la direction de), *The Political Economy of Regionalism*, New-York, Routledge, pp. 236-261.
- Parizeau, Jacques (2009). *La souveraineté du Québec. Hier, aujourd'hui et demain*, Montréal, Michel Brûlé, 254 pages.
- Pelletier, Mario (2009). *La Caisse dans tous ses états. L'histoire mouvementée de la Caisse de dépôt et placement du Québec*, Outremont, Carte Blanche, 369 pages.
- Pickel, Andreas (2003). *Explaining, and Explaining With, Economic Nationalism, Nations and Nationalism*, vol.9, no.1, pp. 105-128.

Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, New-York, Cambridge University Press, 213 pages.

Porter, Michael (1998). *The Competitive Advantage of Nations*, New-York, Free Press, 855 pages.

Proulx, Pierre-Paul (2002). Le modèle québécois : origines, définition, fondements et adaptation au nouveau contexte économique et social, *Revue Interventions économiques*, no.29, consulté en ligne le 15 juin 2011 : <http://interventionseconomiques.revues.org/1022>.

Rouillard, Christian, Montpetit, Éric, Fortier, Isabelle et Alain-G. Gagnon (2003), *Réingénierie, rénovation et redéploiement de l'État québécois. Une démarche sous le joug du pragmatisme ou de l'idéologie?*, *Le Devoir*, 18 novembre, p. A7.

Rouillard, Christian, Montpetit, Éric, Fortier, Isabelle et Alain-G. Gagnon (2004), *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Ste-Foy, Presse de l'Université Laval, 181 pages.

Saul, John (2007). *Mort de la globalisation*, Paris, Payot & Rivages, 430 pages.

Simard, Louis, Dupuis, Alain et Luc Bernier (2004). *Mutation de la gouvernance du secteur de l'énergie : le cas d'Hydro-Québec*, *Cahier de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance*, no.04, 42 pages.

Weber, Max (1995). *Économie et société*, Tome 2., Paris, Plon, 425 pages.

Documents gouvernementaux :

Caisse de dépôt et placement du Québec (2011). *Bâtir des fondations solides. Rapport annuel 2010*, http://www.lacaisse.com/fr/nouvelles-medias/Documents/RA2010_Rapport_annuel_FR.pdf

Hydro-Québec (2011). *Rapport annuel 2010*, 118 pages, Document consulté en ligne le 13 juin 2011, http://www.hydroquebec.com/publications/fr/rapport_annuel/pdf/rapport-annuel-2010.pdf

Investissement Québec (2011). *Faciliter, Financer, Propulser. Rapport annuel 2010-2011*, 168 pages, http://www.investquebec.com/documents/fr/publications/RAIQ_2010-2011_fr.pdf

Hydro-Québec (2009). *Aide-mémoire. Plan stratégique 2009-2013*, Document consulté en ligne le 15 juin 2011, http://www.hydroquebec.com/publications/fr/plan_strategique/pdf/aide-memoire-plan-strategique-2009-2013.pdf

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation du Québec (2006). *Un Québec innovant et prospère. Stratégie québécoise de la recherche et de l'innovation*, http://www.fqrsc.gouv.qc.ca/upload/documents/fichiers/document_21.pdf

Ministère des Finances du Québec (2006). *Moderniser la gouvernance des sociétés d'État. Énoncé de politique*, http://www.finances.gouv.qc.ca/documents/Autres/fr/Moderniser_GouvernanceEtat.pdf

Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation du Québec (2005). *L'Avantage québécois. Stratégie gouvernementale de développement économique*, http://www.fqrsc.gouv.qc.ca/upload/documents/fichiers/document_21.pdf

Assemblée Nationale du Québec (2004). *Loi modifiant la Loi sur la Caisse de dépôt et placement du Québec*, <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2004C33F.PDF>

Ministère du Développement économique et régional du Québec (2003). *Étude sur le rôle de l'État québécois dans le capital de risque*, www.mdeie.gouv.qc.ca

Ministère du Conseil exécutif du Québec (1997). Rapport du Groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux, 123 pages, Document consulté en ligne le 13 mai 2011, http://www.mce.gouv.qc.ca/publications/rapport_organismes_gouv_1997.pdf

Lesage, Jean (1965). Discours sur la Caisse de dépôt et placement, http://lacaisse.com/fr/lacaisse/Documents/discours_Jean_Lesage_1965_fr.pdf

NOTES

1. Les Libéraux de Jean Charest ont été élus le 14 avril 2003.
2. Voir la littérature sur les « variétés nationales du capitalisme », par exemple dans Berger, Suzanne et Dore, Ronald (dir.), (1996). *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, Cornell University Press, 387 pages.
3. SOQUEM-Société québécoise d'exploration minière; SOQUIP- Société québécoise d'initiatives pétrolières; SOQUIA-Société québécoise d'investissement en agroalimentaire; REXFOR-Société de récupération, d'exploitation et de développement forestiers du Québec
4. Les sociétés d'État considérées comme étant à vocation économique sont Hydro-Québec, Investissement Québec, la Société de l'assurance automobile du Québec, la Société des alcools du Québec et la Société des loteries du Québec La Caisse de dépôt et placement ne fait pas partie des sociétés concernées par la loi de 2006 puisque sa loi constitutive a été modifiée dès 2004.
5. En date du 23 février 2012, la Caisse annonçait un actif net de 159 G\$. Au moment de soumettre cet article pour publication, le rapport annuel 2011-2012 n'était toujours pas disponible. Nous utilisons donc les chiffres du rapport précédent.
6. Pour les statistiques complètes du rendement global de la Caisse depuis 1966, voir Pelletier, 2009 : 364
7. Sous la présidence de Guy Coulombe, en 1981, « le gouvernement du Québec modifie la Loi sur Hydro-Québec en transformant l'entreprise en compagnie à fond social, dont le gouvernement du Québec devenait l'unique actionnaire. En vertu de son nouveau statut, l'entreprise devait verser des dividendes annuels à son actionnaire ». (Lanoue et Hafsi, 2010 : 67).
8. Au moment de soumettre cet article pour publication, le rapport annuel 2011-2012 n'était toujours pas disponible. Nous utilisons donc les chiffres du rapport précédent.
9. Voir Claude Garcia, « Quel mandat pour la Société générale de financement fusionnée? », *Notes économiques IEDM*, Octobre 2010 : http://www.iedm.org/files/note1010_fr.pdf
10. Voir La Presse Affaires, 2010 : <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/quebec/201010/07/01-4330284-fusion-sgf-ic-la-future-entite-devrait-se-limiter-aux-prets.php>
11. Voir La Presse Affaires, 2010 : <http://lapresseaffaires.cyberpresse.ca/economie/quebec/201009/21/01-4317529-la-sgf-controversee-mais-necessaire.php>
12. Créée dans la foulée de la Loi sur Investissement Québec de 1998, La Financière était un fonds social spécialisé dans le prêt et la garantie de prêt aux entreprises québécoises.
13. Le rapport 2011-2012 d'IQ n'étant pas disponible au moment du dépôt de cet article, tous les chiffres sont tirés du Rapport annuel 2010-2011 d'IQ.

RÉSUMÉS

Cet article vise à rendre compte des trajectoires de l'économie politique du Québec depuis l'élection du gouvernement libéral (2003) en mettant l'accent sur l'évolution du rôle des sociétés d'État à vocation économique. Nous entendons entre autres montrer que la « réingénierie » proposée par les Libéraux avant et durant leurs premières années au pouvoir ne s'est matérialisée que sous la forme d'un compromis, entre transition et continuité. En effet, les rôles de ces sociétés n'ont pas été fondamentalement restreints sous ce gouvernement, mais au contraire multipliés et complexifiés, car l'impératif de rendement et de diversification des actifs s'est rajouté à leurs fonctions sociales et de développement économique. La thèse de cet article est que ce compromis peut être expliqué en partie à la lumière des effets structurants du nationalisme économique, compris dans le sens d'une « identité économique » à laquelle les Québécois demeurent attachés.

This article aims to account for Quebec's political economy trajectories since the election of the Liberal government (2003) by focusing on the changing role of state-owned corporations having an economic mandate. We intend to show *inter alia* that the "reengineering" proposed by the Liberals before and during their first years in power did materialize only in the form of a compromise, between transition and continuity. Indeed, these corporations' roles have not been fundamentally limited by this government but instead multiplied and complexified, for the imperative of return and diversification has added to their duties of social and economic development. The thesis of this article is that this compromise can be explained in part in light of the structuring effects of economic nationalism, understood as an "economic identity" to which Quebecers remain attached.

INDEX

Mots-clés : compromis, libéraux, nationalisme économique, Québec, sociétés d'état

Keywords : compromise, economic nationalism, liberals, Quebec, State-Owned Corporations

AUTEUR

HUBERT RIOUX OUIMET

Université du Québec à Montréal. hubrioux@gmail.com